

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ О НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

I. Правни оквир, период и начин спровођења јавне расправе

Одбор за правни систем и државне органе Владе Републике Србије, на основу члана члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14), на седници одржаној 28. септембра 2018. године, донео је Закључак 05 Број: 011-29049/2018 којим се одређује спровођење јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору и утврдио Програм јавне расправе, а на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је, уз подршку Координационе комисије за инспекцијски надзор, претходно доставило радни текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору, члановима радних група Координационе комисије у циљу широке дискусије, размене коментара а тиме и унапређењу текста Нацрта закона.

Након разматрања свих изнетих коментара и сугестија у току поступка јавних консултација припремљен је текст Нацрта закона о којем је спроведена јавна расправа.

Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 28. септембра до 17. октобра 2018. године. Текст Нацрта закона био је објављен на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе www.mduls.gov.rs, Порталу е-управе www.euprava.gov.rs и сајту Координационе комисије www.inspektor.gov.rs, а заинтересовани су могли своје примедбе, предлоге и сугестије да достављају Министарству на електронску адресу: dobraprava@mduls.gov.rs;

Током јавне расправе одржан је округли сто, 16. октобра 2018. октобра у Београду, на коме је нова решења из Нацрта закона представио министар државне управе и локалне самоуправе Бранко Ружић, подржао Амбасадор Норвешке, господин Арне Санес Бјернстад, а презентацију одржала помоћница министра Наталија Павловић Шиниковић, Сектор за развој добре управе, уз присуство медија.

Свим учесницима је у току јавне расправе био доступан Нацрт закона са Образложењем и прегледом одредаба на наведеним сајтовима.

II. Учесници јавне расправе

У јавној расправи учествовали су представници државних органа, републичких инспекција и инспекција јединица локалне самоуправе, стручна удружења, удружења грађана, невладине организације и појединци. На електронску адресу Министарства државне управе и локалне самоуправе стигле су примедбе, предлози и сугестије на Нацрт закона и то:

- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања - Група унутрашње контроле;
- Привредна комора Србије за своје чланице;
- удружење грађана „Радник“;

- заинтересовано лице Никола Милаш.

Преко писарнице министарства у периоду трајања јавне расправе примљена су два мишљења: Агенције за борбу против корупције, заведено под бројем 011-00-317/2018-05 од 17. октобра 2018. године и Градске управе града Београда, Секретаријата за инспекцијске послове, поднесак X-01 број 031-Сл./2018 од 17. октобра 2018. године.

Такође преко НАЛЕДа, стигле су примедбе на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору, и то:

- Град Нови Сад - Служба за буџетске инспекције;
- Град Нови Сад – Градска управа за инспекцијске послове;
- Град Београд – Градска општина Палилула, Општинска управа, Одељење за инспекцијске послове, Комунална полиција;
- Мрежа инспектора Србије (МИНС);
- Општина Стара Пазова, Комунална инспекција;
- Представништво „Atlantic Group“ у Србији;
- Нови Бечеј, Одсек за инспекцијске службе;
- Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Сектор туристичке инспекције;
- Заинтересовано лице Горан Давидовић - ГеоАрт

III. Анализа резултата јавне расправе

1. Примедбе и сугестије начелног карактера

Начелне примедбе, односе се на неопходност примеренијег понашања инспектора, како приликом контроле на терену тако и у канцелариској контроли. У пракси инспектори често користе мере које су законом предвиђене само за изузетне ситуације, те такве изузетке треба или ближе дефинисати (нпр. повећана овлашћења инспектора да прошири предмет инспекцијског надзора у току самог надзора ако је проширење у блиској вези са питањима из контролне листе, проширена могућност инспекцијског надзора по изузетку ван радног времена надзираног субјекта када то налаже сврха надзора итд.). Нацрт закона даје широка дискрециона овлашћења органима јавне власти, која нису прецизно формулисана а такође потребно је прецизирати рокове за предузимање одређених радњи.

Комунална полиција је изузета од примене закона, а комунална инспекција није, што доводи до ситуације да комунална полиција не мора, а комунална инспекција мора да сачињава контролне листе и да их попуњава при инспекцијском прегледу уз боловање, стога је предложено да се овај закон, поред комуналне полиције, не примењује ни на комуналну инспекцију у општинама. Такође, како је надлежност и поступање буџетске инспекције уређена Законом о буџетском систему и Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције, а контролне листе буџетске инспекције за контролу субјеката из чл 84. и 85. Закона о буџетском систему нису применљиве за поједине субјекте инспекцијске контроле и исте није могуће ускладити са Законом о инспекцијском надзору, те је предложено да се овај Закон не примењује на поступање буџетске инспекције.

Представник Мреже инспектора Србије је истакао да је потребно да постоји одредба у закону где се стриктно забрањује вербални или физички напад на инспектора и дефинисати строге казне за тај прекршај.

2. Конкретне примедбе, предлози и сугестије

Конкретне примедбе, предлози и сугестије односе се на поједине чланове Нацрта закона, од којих издвајамо:

На **члан 2. Нацрта закона (члан 6. закона)**, који се односи на врсте инспекцијског надзора, Агенција за борбу против корупције и Чланице привредне коморе Србије су доставиле примедбе на предложен Нацрт закона. Ставом 3. предвиђено је у којим случајевима се спроводи ванредни инспекцијски надзор. Према предложеним променама, овај надзор се спроводи у другим случајевима када је потребно покренути инспекцијски надзор који није планиран. Како ни нацрт ни Закон не предвиђају који су то случајеви када је потребно покренути инспекцијски надзор који није планиран, руководиоцу инспекције се дају широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о томе када ће се спровести ванредни инспекцијски надзор, што представља ризик корупције. Стога је ову одредбу неопходно изменити или тако што ће се прецизирати када је неопходно покренути инспекцијски надзор који није планиран, или тако што ће се брисати речи и у другим случајевима када је потребно покренути инспекцијски надзор.

Сектор туристичке инспекције је доставио своје примедбе наводећи да је мешовити инспекцијски надзор тешко применљив, јер настају проблеми код завођења предмета. Такође наводе да је у наведеном члану потребно додати да се допунски инспекцијски надзор врши и за мешовити инспекцијски надзор.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлози узети у обзир и одредбе Нацрта закона измењене и допуњене. Мешовити надзор предвиђен као врста надзора и образложен као надзор који се врши истовремено као редован и ванредан надзор код истог надзираног субјекта, када се предмети надзора поклапају.

На **члан 3. Нацрта закона (члан 10. закона)**, Представништво „Atlantic Group“ у Србији, доставило је своје примедбе, наводећи да је потребно дефинисати период до када план инспекцијског надзора мора бити усвојен и објављен на интернет сајту; да ли је прописан критеријум за израду плана инспекцијског надзора; да ли субјекат од поверења доставља само самопроцену на основу контролне листе или су потребни додатни докази; предлог је да се задрже три радна дана, уместо предложена три дана за обавештавање о предстојећем инспекцијском надзору; појашњење покретања поступка захтевом другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку и појашњења фотографисања и снимања простора од стране инспектора.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлог је оправдан и требало би га уврстити у законске одредбе. Правилницима, који се доносе на основу овог законског овлашћења, утврђено је да план инспекцијског надзора, поред обавезних елемената предвиђених овим чланом, садржи и: мере и активности за постизање циља; рок за завршетак предвиђених мера и активности; показатеље учинака на нивоу мера и на нивоу активности.

На **члан 4. Нацрта закона (члан 12. закона)**, који се односи на координацију инспекцијског надзора, Чланице Привредне коморе Србије су доставиле своје примедбе. У ставу 2. потребно је након речи „седам дана“ додати текст „од дана документованог пријема упита“. У ставу 4. речи „Органи више општина, односно општина и градова“ заменити са „органи више јединица локалне самоуправе“, из разлога што се сходно члану 3. став 1. Закона о локалној самоуправи, локална самоуправа остварује у општини, граду и граду Београду, те није потребно наводити посебне термине „општине и градови“, јер су обухваћени термином јединица локалне самоуправе, који је потпунији и тачнији јер обухвата општине, градове и град Београд. Потребно је прецизирати појам „заједничка инспекција“

Сектор туристичке инспекције је доставило своје примедбе наводећи да је републичкој инспекцији дато превише обавеза у пружању помоћи органу коме су поверени послови инспекцијског надзора. Указали су у вези са чланом 5. Нацрта закона (члан 13. закона), да у туристичкој сезони, инспектори имају енорман број представи грађана и да непоступање по захтевима за службене саветодавне посете може бити недовољан број инспектора, возила, горива итд.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлози узети у обзир и одредбе Нацрта закона измењене и допуњене у складу са предлогом.

На **члан 6. Нацрта закона (члан 14. закона)**, који се односи на контролне листе, Агенција за борбу против корупције и Чланице Привредне коморе Србије су доставиле своје примедбе. Према предложеним изменама става 1, инспекција је дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора и мешовитом инспекцијском надзору у делу који се односи на редован надзор, као и у инспекцијском надзору на граници који се обавља редовно, док у поступку ванредног инспекцијског надзора инспекција може да користи контролне листе, када то одговара природи, предмету и обухвату ванредног надзора. Потребно прецизно одредити када ће инспекција у поступку ванредног надзора користити контролне листе. Такође, потребно је одредити рокове за израду и објављивање контролне листе

Повећањем овлашћења инспектора да прошири предмет инспекцијског надзора у току самог надзора, води правној несигурности и отвара могућност субјективног и екстензивног тумачења ове одредбе од стране инспектора на штету надзираног субјекта. Брисати речи „у блиској вези са питањима из контролне листе, што уноси у запсаник о инспекцијском надзору“ и оставити одредбе које су у важећем закону „налажу разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет“.

Такође, у ставу 3. оставити решење које је у важећем закону: „Садржина контролне листе и чињенице констатоване у њој морају бити оверене потписом инспектора и надзираног субјекта, односно присутног лица.“

Према предложеном ставу 5, инспекција може да достави контролну листу надзираном субјекту и затражи од њега да сачини и инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика. Овом одредбом није довољно јасно одређено када ће инспекција поступити на наведени

начин, а није одређен ни рок који инспекција оставља надзираном субјекту за испуњење ове обавезе. Стога су препоруке да се Нацртом пропише када ће инспекција да достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика, као и да се одреди рок у коме је надзирани субјект дужан да поступи по овом захтеву, односно да се пропише колики рок му инспекција оставља за поступање.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Сви елементи за сачињавање контролне листе као и рокови за извештавање уређени су Уредбом о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору („Службени гласник РС“ број 81/15).

На **члан 7. Нацрта закона (члан 14а закона)**, којим се у Закон уводи субјекат од поверења, као статус надзираног субјекта којег, на основу захтева, стиче у одређеној области инспекцијског надзора, Агенција за борбу против корупције и Чланице Привредне коморе Србије су доставиле своје примедбе. Ставом 2. предвиђени су услови за стицање статуса субјекта од поверења, међу којима је и надзирани субјект у претходном периоду пословао и поступао у складу са прописима којима се уређује област за коју је поднео захтев. Потребно је прецизирати, одредити колико дуго треба да траје пословање и поступање надзираног субјекта у складу са прописима како би испунио овај услов за стицање статуса субјекта од поверења.

Ставом 5. предвиђено је да субјекат од поверења доставља инспекцији периодичне извештаје о самопровери и самопроцени ризика, сачињене према контролним листама у области за коју је стекао овај статус. Неопходно је прописати у ком временском периоду се достављају ови извештаји, из разлога што недостављање овог извештаја представља губитак статуса субјекта од поверења.

Према ставу 7. Координациона комисија утврђује и објављује општи модел упитника о самопроцени и образац извештаја о самопровери и самопроцени ризика. Потребно је предвидети могућност новим субјектима који отпочињу пословање, односно који не испуњавају услов из члана 14а став 2. да одмах стекну статус субјекта од поверења уколико могу да докажу да су успоставили поуздан систем управљања ризицима, да примењују стандарде и правила добре праксе, да унутрашња организација и систем одговорности и управљања указују на то да ће ови субјекти у будућности пословати и поступати законито и безбедно, као и да испуне остале услове из члана 14а. Овим се нови субјекти на тржишту стимулишу да од почетка пословања поставе организацију и послују у складу са законом.

Град Нови Сад, Градска управа за инспекцијске послове, изнела је своје примедбе наводећи да је у наведеном члану, с обзиром да је истим предвиђено добијање статуса субјекта од поверења за област за коју је исти поднео захтев, нејасно како ће се то односити на област заштите животне средине ако материјални прописи дефинишу нпр. Закон заштити животне средине или Закон о заштити од буке?

Мрежа инспектора Србије (МИНС) је доставила своје примедбе наводећи да је потребно прецизно дефинисати колики је то период у коме се преиспитује законитост пословања субјекта од поверења.

Сектор туристичке инспекције је доставило своје примедбе наводећи да делатностима које су у надлежности туристичке инспекције није могуће дати повлашћен статус одређеним субјектима.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлог је основан у погледу периода за који се цени законитост пословања и поступања надзираног субјекта, као и у погледу рока у коме се доставља извештај о самопровери и самопроцени ризика, тако да је потребно да се Нацрт закона допуни.

На **члан 8. Нацрта закона (члан 16. закона)**, који се односи на налог за инспекцијски надзор, Чланице Привредне коморе Србије су изнеле своје примедбе. У члану 16. став 3. Закона, речи: „инспектор је везан садржином“ заменити речима: „инспектора обавезује садржина“ или неки слични прикладнији термин. У истом ставу речи: „утврђеним предметом“ заменити речима: „утврђени предмет“.

Мрежа инспектора Србије (МИНС) доставила је своје примедбе наводећи да је потребно прописати обавезу руководиоца инспекције да изда налог за ванредни инспекцијски надзор на образложени захтев инспектора, као и предвидети казну ако такав налог не изда.

Сектор туристичке инспекције доставио је своје примедбе наводећи да је неопходно додати да се издаје налог и за мешовити инспекцијски надзор.

Град Београд, Градска општина Палилула, Општинска управа, Одељење за инспекцијске послове, доставила је своје примедбе наводећи да је наведени члан потребно допунити, тако да је инспекцијски надзор могућ и без налога за инспекцијски надзор и у случајевима угрожавања и ремећења комуналног реда.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Одредбе члана 16. став 2. важећег Закона о инспекцијском надзору одређујући садржину налога за инспекцијски надзор, прописују да налог за инспекцијски надзор садржи, поред осталог, податке о надзираном субјекту ако су познати, а ако ти подаци нису познати - одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (нпр. врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд). Тиме, закон о инспекцијском надзору не поставља за налог крута правила о идентификацији надзираних субјеката или објеката, него даје довољну слободу за примену и одређивање садржине налога за инспекцијски надзор према познатим подацима и природи надзора који се врши. Подаци који се уносе у налог за инспекцијски надзор, према томе, није неопходно да буду одређени – довољно је да буду одредиви. Подаци који нису одређени нити одредиви, тј. неодређени подаци нису подаци од значаја за инспекцијски надзор. Нацрт закона додатно употпуњује одредбе члана 16. став 2, предвиђајући да налог садржи податке о надзираном субјекту или субјектима ако су познати, а ако ти подаци нису познати, односно ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик - одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (нпр. врста делатности или активности, територија, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд).

Примену ових одредаба неопходно је сагледати према члану 4. став 8. важећег Закона о инспекцијском надзору, којим је прописано да се овај закон сходно примењује у поступку инспекцијског надзора који у пословима из своје изворне надлежности врше органи јединица локалне самоуправе. Сходна примена закона је примена по сличности (примена путем аналогije), у складу са природом, циљем, смислом и обележјима одређеног надзора, какав је комунални инспекцијски надзор. Дакле, није непосредна (директна) и дословна примена, него сходна

примена, што даје простор за прилагођену, подесну и логичну примену на инспекцијски надзор из изворне надлежности, као посао сличан инспекцијском надзору органа државне управе и повереним пословима инспекцијског надзора, а на које се непосредно примењује Закон о инспекцијском надзору. Сходна примена закона претпоставља разумевање смисла и циља законске норме и смислену примену те норме у одговарајућој области на ситуацију која је слична оној која је законском нормом уређена. Комунална инспекција врши инспекцијски надзор из изворног делокруга јединица локалне самоуправе – градова и општина, као и градских општина, које комунални инспекцијски надзор врше на основу надлежности из статута града, а у складу са законом о комуналним делатностима, другим посебним законима и одлукама које доносе градови, општине и градске општине, којима се уређује поступање комуналне инспекције, а Закон о инспекцијском надзору примењује се супсидијарно и сходно.

Опште правило је да се инспекцијски надзор врши са издатим налогом, док је вршење инспекцијског надзора без налога – изузетак. За вршење редовног (планираног) инспекцијског надзора, издавање налога је обавезно. Када су у питању разлози хитности, тј. ситуације угрожавања или повреде заштићених добара, права и интереса које не трпе одлагање, инспекцијски надзор могућ је и без налога, како би се правовремено одговорило на потребу предузимања хитних мера ради заштите јавног интереса.

Дакле, када комунални инспектор, у склопу спровођења плана инспекцијског надзора, односно у склопу редовних послова и планираних активности, обилази одређено подручје/рејон, проверава стање законитости у погледу комуналног реда и уређења, и предузима мере ради одржавања или успостављања таквог стања када уочи угрожавања или нарушавања комуналног реда и уређења, за такав надзор руководицац или лице које он овласти издаје налог за инспекцијски надзор. у овакав налог за комунални инспекцијски надзор унеће се подаци који су познати: предмет комуналног инспекцијског надзора, подручје/рејон на коме ће се вршити, планирано време трајања надзора/период у коме ће се вршити и др.

Чланом 16. став 8. закона о инспекцијском надзору прописано је да се налог издаје за редован, ванредан и допунски инспекцијски надзор, с тим да је ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ и без налога за инспекцијски надзор, односно без допунског или засебног налога из ст. 4. и 7. овог члана, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору.

На члан 9. Нацрта закона (члан 17. закона), који се односи на обавештење о предстојећем инспекцијском надзору, Чланице Привредне коморе Србије су изнели своје примедбе. Применом овог става оставља се веома кратак рок за обавештавање о предстојећем инспекцијском надзору. Или је потребно оставити реч „радна“ или овим ставом повећати број дана на пет или седам за најкаснију најаву инспекцијског надзора. Такође, потребно је додати реченицу: „Рок за најкасније обавештавање о инспекцијском надзору почиње да тече од дана када надзирани субјекат документовано прими писано обавештење.“ Непрецизиран начин достављања за правне субјекте ствара правну несигурност те је потребно

допунити и прецизирати начин електронског достављања. После речи: „Обавештавање се врши електронским путем“ додати речи: „на адресу за електронски пријем поште“, а може се учинити и у папирном облику.

С обзиром да се чланом 9. став 4. Нацрта, регулише поступање без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору, потребно је наведени став допунити речима: „и чине их оправданим услед изостанка обавештења о предстојећем инспекцијском надзору“, јер се ради о изузетку, те је потребно после тачке додати речи: „и чине их оправданим услед изостанка обавештења о предстојећем инспекцијском надзору“.

Сектор туристичке инспекције је доставио своје примедбе наводећи да се за ванредан инспекцијски надзор не обавештава надзирани субјекат о предстојећем инспекцијском надзору. Такође, да је у ставу 4. текст „може да почне без обавештавања надзираног субјекта“ потребно заменити са „може се вршити без обавештавања надзираног субјекта“, и да је у истом ставу неопходно додати „корисника роба и услуга“ као још један од разлога за изузеће од обавезе обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлог није прихваћен будући да су предложене одредбе усклађене са Законом о општем управном поступку и Законом о електронској управи.

На **члан 11. Нацрта закона (члан 19. закона)**, који се односи на време инспекцијског надзора, Чланице Привредне коморе Србије су изнели своје примедбе. Преширока је формулација и отвара могућност екстензивном тумачењу и правној несигурности. Предлог је да се ова одредба избрише или брисати речи: „када то налаже сврха надзора“.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлог узет у обзир и одредбе нацрта закона измењене и допуњене у складу са предлогом.

На **члан 13. Нацрта закона (члан 21а. закона)**, којим се у Закон уводи институт прикривена куповина, Агенција за борбу против корупције и Чланице Привредне коморе Србије су доставиле своје примедбе. Према ставу 1, у случају основане сумње да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат, или да не издаје рачун, може се користити, ради доказивања, прикривена куповина, у складу са посебним законом, ако се на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано. Потребно је прописати критеријуме према којима ће се одређивати када ће се она користити, односно прецизирати када ће се тачно, ради доказивања, користити прикривена куповина (речи „може се користити“ заменити речима „користи се“).

Потребно је дефинисати трајање новог института „прикривена куповина“ јер његовим престанком започиње наредна фаза инспекцијског надзора у ком инспектор предочава надзираном субјекту службену легитимацију и налог за инспекцијски надзор. После става 3. додаје се став 4. који гласи: „Прикривена куповина се прекида по обављеној куповини, односно у тренутку када је непосредним опажањем инспектора утврђено да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат или да не издаје рачун, чиме престају разлози за даљу примену прикривене трговине у конкретном случају“.

Неопходно је увести правну норму која садржи санкцију за сугестивно понашање и подстрекавање од стране инспектора којима се надзирани субјект наводи на

чињење, односно нечињење које се манифестује у неиздавању рачуна. Овим ставом се пружа законска заштита надзираном субјекту од евентуалне злоупотребе овлашћења лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора. После става 4. додаје се став 5. који гласи: „Током прикривене куповине забрањено је сугестивно понашање и подстрекавање од стране инспектора које би за последицу имало да надзирани субјект не изда рачун“.

Сектор туристичке инспекције доставило је своје примедбе наводећи да у налогу не треба наводити прикривену куповину као метод утврђивања чињеница и обезбеђивања доказа, јер је неопходно обезбедити додатна финансијска средства за инспекције за спровођење института..

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору, потребно је да инспекције обезбеде одговарајућа финансијска средства за примену института прикривене куповине.

У интересу документовања примене прикривене куповине, потребно је да се у налогу за инспекцијски надзор изричито наведе примена метода прикривене куповине. такође, нужност примене доказне радње прикривене куповине мора бити образложена, из разлога што је реч о поступању инспекција које се обавља без претходног обавештавања и предочавања надзираном субјекту службене легитимације и налога за инспекцијски надзор.

Усвојена примедба и брисане одредбе које се тичу забране и казне код подстрекавања надзираног субјекта.

На **члан 15. став 3. Нацрта закона (члан 24. закона)**, који се односи на привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа, Чланице Привредне коморе Србије су изнели своје примедбе, које се односе на то да се не брише реч „потпис“ .

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлог узет у обзир и одредбе нацрта закона измењене и допуњене у складу са предлогом.

Примедбе које су поднели Никола Милаш из Старе Пазове и Општина Стара Пазова, Комунална инспекција, односе се на чл. 26. и 27. важећег закона, који сматра да је поступање инспектора када доноси мере за отклањање незаконитости (прописане у члану 27.) коректно и логично, да се записником наложи отклањање неправилности, па ако се по томе не поступи, да се иде са решењем, али онда је потпуно нелогично и у контрадикцији са овим редоследом доношење решења код изрицања превентивних мера из члана 26, да се превентивне мере, које се свде на упозоравање и указивање, пре него што је незаконитост уопште утврђена, изричу решењем.

С обзиром на природу ових мера и ситуацију кад се изричу, најлогичније би било да се и то чини кроз записник.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлог узет у обзир и одредбе нацрта закона измењене и допуњене у складу са предлогом.

На **члан 20. Нацрта закона (члан 41. закона)**, који се односи на извршење решења, Чланице Привредне коморе Србије су изнеле своје примедбе, којим су указали да је неопходно изменити цитирану одредбу, да се не могу печатити

станови у којем живе и раде власници станова, јер примена постојеће одредбе има далекосежне негативне последице и ефекте по становништво, ризик од злоупотребе и селективне примене. Такође, нису ближе утврђени критеријуми по основу којих ће инспектори у поступку надзора уподобљавати станове у пословни простор на основу фактичког стања. Много је ефикаснији и бржи начин сузбијања сиве економије, директним увођењем нерегистрованих корисника у јединствене електронске или друге регистре у циљу наплате фискалних и парафискалних дажбина и казни. Прописи ЕУ то не забрањују, већ напротив препоручују.

Примедбе на исти члан изнео је и Секретаријат за инспекцијске послове Београда, који је похвалио предлог одредбе да се новчане казне у извршењу решења извршавају од стране јавног извршитеља, применом одредаба који се уређује извршење и обезбеђење. Предлажу допуну у делу одрђивања висине новчане казне која треба да буде сразмерна обавези коју извршеник треба да изврши, што би се уредило кроз распон новчаних казни који би био примењив у пракси. Нарочито се ово односи на правна лица за која је одредбама члана 198. ЗУП прописан најнижи износ новчане казне у износу од половине његових месечних прихода па до 10 процената његових годишњих прихода остварених у Републици Србији у претходној години, што је у примени тешко оствариво. Предлажу да се распон казни другачије одреди.

Сектор туристичке инспекције доставило је своје примедбе на наведени члан, наводећи да све радње у циљу окончања поступка па и извршење решења треба да врши поступајући инспектор, као и да је неопходно прописати односно прецизирати поступак новчаног извршења решења.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: За поступак извршења решења којим се налаже измирење новчане обавезе, важи одредба члана 191. став 2. Закона о општем управном поступку, (новчане обавезе извршавају се судским путем - судско извршење, ако законом друкчије није одређено), како и одредбе Закона о извршењу и обезбеђењу, имајући у виду надлежност јавног извршитеља да спроведе извршење.

На **члан 21. Нацрта закона (члан 42. закона)**, који се односи на кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, прекршајни налог и друге радње и мере на које је инспектор овлашћен, Чланице Привредне коморе Србије су изнели своје примедбе и навели су да је потребно брисање предложеног става 10.

Такође, одредбама става 10. прописано је да када инспектор утврди несагласност података уписаних у регистар са стварним стањем о томе обавештава надлежни орган ради промене уписаних података. У АПР промену података и документацију доставља регистрован субјекат. Привредни субјекат дужан да сваку промену регистрованог податка о седишту и огранку пријави одговарајућем регистру у прописаном року од 15 дана, за шта је предвиђена санкција у Закону о туризму.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: С обзиром на системски карактер Закона о инспекцијском надзору, као прописа који се примењује на посебне поступке инспекцијског надзора по одредби члана 4. Закона о инспекцијском надзору, примена ове одредбе важи као опште овлашћење инспектора, без дирања у одредбе других прописа о регистрацији, тако да предлог није прихваћен.

Код спровођења поступка регистрације код Агенције за привредне регистре, треба истаћи да Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Сл. гласник РС“, бр. 99/11 и 83/14) у члану 7. прописује се поступак регистрације покреће по службеној дужности, ако је таква регистрација предвиђена законом или када је то у јавном интересу.

На **члан 25. Нацрта закона (члан 52. закона)**, који се односи на притужбе на рад службених лица инспекције, Град Нови Сад, Градска управа за инспекцијске послове, доставила је своје примедбе наводећи да није потпуно јасно којој Комисији се обраћа подносилац притужбе, с обзиром да су формиране комисије за координацију над пословима из изворне надлежности јединица локалне самоуправе као и републичка Координациона комисија (зависно од обављања поверених или изворних послова).

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Нацртом закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору предвиђено је одредбама члана 52. ст. 2, 3. и 4. да притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора разматра и одговор на притужбу даје непосредни руководиоца лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење или орган или тело које је тај орган овластио; да се разматрање притужбе окончава и одговор на притужбу даје у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу, те да се подносилац притужбе који је незадовољан због непоступања по притужби у прописаном року или одговором на притужбу може овим поводом обратити координационој комисији у року од 15 дана од истека рока за одговор, односно од пријема одговора, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља.

У складу са чланом 12. закона о инспекцијском надзору, Координациона комисија, као Владино координационо тело, координира и усклађује рад републичких инспекција, док се одлуком надлежног органа аутономне покрајине и органа јединице локалне самоуправе одређује који орган, унутрашња организациона јединица или тело координира инспекцијски надзор над пословима из њихове изворне и поверене надлежности.

Следствено, мишљења смо да у случају притужбе поднете на рад инспектора који врши послове инспекцијског надзора из изворне и/или поверене надлежности, подносилац притужбе који је незадовољан због непоступања по притужби у прописаном року или одговором на притужбу може да се обрати комисији за координацију инспекцијског надзора јединице локалне самоуправе или градском/општинском већу јединице локалне самоуправе, док подносилац притужбе који је незадовољан због непоступања по притужби у прописаном року или одговором на притужбу на рад републичких инспектора, може да се обрати координационој комисији, коју је основала влада.

На **члан 25. Нацрта закона (члан 52. закона)**, који се односи на притужбе на рад слзжбених лица инспекције, Агенција за борбу против корупције је доставила мишљења о процени ризика корупције. Према ставу 3, разматрање притужбе окончава се и одговор на притужбу даје се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Предлог узет у обзир и одредбе нацрта закона измењене и допуњене у складу са предлогом.

На **члан 27. Нацрта закона (члан 56. закона)**, који се односи на прекршаје надзираног субјекта, Чланице Привредне коморе Србије су изнеле своје примедбе, и навели су да је потребно извршити пренумерацију ставова.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Прихваћено

На **члан 32. Нацрта закона**, у прелазним и завршним одредбама, Група унутрашње контроле инспекције Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, је изнела предлог за унапређење текста Нацрта закона, тако што се члан 32. мења.

ИЗЈАШЊЕЊЕ: Не прихвата се предлог из разлога што су другачији услови прописани за полагање испита у односу на услове предвиђене за вршење послова унутрашње контроле инспекције

IV Анализа коментара, предлога и сугестија са одржаног Округлог стола

У оквиру јавне расправе одржана је јавна трибина са великим бројем учесника: представника привреде, стручних и пословних удружења, организација цивилног друштва, инспектора како републичких тако и из локалне самоуправе, укупно је према евиденцији присуства било око 120 учесника. Коментари су следећи:

- **Драгоман Пауновић из Чачка, инспектор и председник удружења грађана Мрежа инспектора Србије** изнео је став о лошем материјалном статусу инспектора чиме подржава измене Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и корективни фактор за инспекторе у покрајни и градовима и општинама као и предстојеће измене Закона о платама државних службеника и корективни фактор за републичке инспекторе.

Што се тиче Нацрта закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору изнео је да подржава нови институт субјекта од поверења, а предлаже да се ближе и прецизније дефинише предходна историја контрола привредног субјекта, која треба да буде позитивна. Предлаже да се предходна историја контролише у задње 4 године.

Подржава институт „Прикривена куповина“ као „оружје у рукама инспектора,,

Што се тиче испита за инспектора приправници морају да положе државни испит и инспекторски испит у року од годину дана, мисли да је то превише и да треба размислити о другачијем решењу. Није навео које решење је у питању.

Поступак уласка у стан, није добро дефинисан и у нацрту закону треба детаљно прецизирати поступак уласка у стан.

Налог за инспекцијски надзор- руководиоца инспекције издаје налог, али предлаже се да ако инспектор утврди да се негде обавља нелегални рад, на захтев инспектора руководиоца издаје налог, где ће навести да је инспектор тражио да се изврши контрола.

Нацрт закона не узима у обзир заштиту инспектора, инспектори доживљају нападе на терену, треба навести да је привредни субјекат одговоран за поступае према инспектору. Предлаже да се унесе казнена одредба за поступање према инспектору,

тј. за напад на инспектора. У пракси је велики проблем доказивање напада на инспектора, у сарадњи са Јединицом за подршку и судијама, потребно је извршити обуку инспектора о начину доказивања.

- **Удружење Србијатранспорт**, предлажу увођење новог члана 21 б, који би се односио на нерегистровани субјект који обавља неку делатност и има одређена улагања и инвестиције у тај посао који обавља. Они предлажу контролу евиденције пређених километара физичких лица на техничким прегледима аутомобила. Јер нерегистровани субјекти (физичка лица) прелазе велики број километара годишње (350.000 км до 400.000 км), а не могу да докажу да имају приходе и новац за ту пређену километражу. То значи да се баве неким нелегалним послом и нелегалним активностима – нелегални превоз путника, нелегални превоз робе, итд. Јер ако годишње са путничким возилом направите велику километражу, а немате доказа да се бавите неким бизнисом и немате доказе како финансирасте ту километражу, ви званично не плаћате порез и бавите се нелегалном делатношћу.

- **Удружење грађана Транспарентност Србија**, подржавају нови закон и баве се анализом злоупотребе инспекција у одређеним случајевима. Нпр. однос према медијима, према привреди, јер има субјеката који су чешће и неких субјеката који су ређе контролисани. Транспарентност рада инспекција и анализа планова инспекција их интересује, јер су утврдили да неке инспекције не поштују овај закон нпр. Пореска управа. Нису урадили планове рада, нису доставили извештаје, итд. Са друге стране су све што су тражили добили од инспекције рада и од инспекције за ветерину. Од МУП-а нису ништа добили и наишли су на зид ћутања.

Неколико пута је наглашено да Пореска управа одбија да достави податке о субјектима надзора у протеклој години.

Подржавају објављивање извештаја о раду инспекција, које ће предходно да одобри Координациона комисија.

- **Геоарт и члан НАЛЕД**, поставио је питање колико је било притужби на рад инспектора у прошлој години и да ли се током израде овог нацрта закона водило рачуна и да ли је нацрт закона усаглашен са Уставом РС, са законом о забрани дискриминације, законом о пореском поступку и пореској администрацији, стратегија реформе јавне управе, стратегија развоја предузетништва, итд.

- **Вера Божић Трафалт, помоћник министра, сектор Туристичке инспекције, Министарство трговине, туризма и телекомуникација**, истакла да се разликује период пре и после доношења Закона о инспекцијском надзору, јер су раније инспекције само кажњавале привреднике, али након доношења ЗоИН-а води се рачуна да се одвоје добри и лоши привредници, али то захтева добру обуку и посвећеност у раду инспектора. Проблем је старосна структура инспектора, непостојање регистара и база података, потребно је запослити младе инспекторе, потребно је повећати број инспектора и побољшати материјални статус инспектора (веће плате).

Што се тиче новог института-Субјекат од поверења указује на могућност да и компанија која веома добро послује у задњих 20 година (туристичка агенција), након кратког времена не уплати аранжмане за странке и клијенте, као и неки угоститељски објекат који све ради по закону случајно не изда фискални рачун, деси се да најбољи погреше и направе пропуст.

Такође код института - Прикривена куповина, да се не наводи у налогу за инспекцијски надзор као обавезан метод рада, већ да се омогући инспектору да у пракси процени да ли ће то искористити или не.

Истиче да је потребно прецизирати и дефинисати -Улазак у стамбени објекат.

Милан Стефановић, правни саветник НАЛЕД-а одговарајући на питања истакао је важност и значај превентивног деловања инспекција, значај контролних листи, споменуо је начела Закона о општем управном поступку о помоћи за неуке странке (члан 8 – помоћ неукој странци). Затим, могућности које странкама пружа Закон о инспекцијском надзору – притужба на рад инспектора, примедбе на записник, жалба на решење, итд. Истакао је велики значај удружења грађана, пословних удружења, значај обука, итд.

У раду инспектора главно је начело сразмерности, јер они који стално крше закон треба санкционисати (прекршај и кривица), а да велика већина привредника хоће да ради и ради легално, али су им потребни савети, саветодавне посете и инструкције како применити закон. Такође је потребно и препознати фирме кјима је могуће дати статус субјекта од поверења. Потребно је редовно вршити процену ризика и већину ресурса инспекција је потребно усмерити ка тим субјектима који су високо ризични. Истако је да мерило није велики број надзора, већ резултати тих надзора и до чека су они довели. Битније од броја инспектора је да постојећи инспектори буду добро плаћени и добро обучени. Субјекти од поверења – код њих се неће вршити редован, али је могуће извршити ванредни надзор. Прикривена куповина, треба водити рачуна да ли препустити инспектору да сам одлучује да ли ће корисити методу прикривине куповине, да не би дошло до злоупотребе.

Драган Пушара, руководилац Јединице за подршку Координационој комисији истакао је неопходност сарадње и партнерски однос привреде и инспекција, неходне едукације и превентивно деловање инспекција, транспарентност целог поступка инспекцијског надзора. МДУЛС спроводи анализу капацитета републичких инспекција, која ће дефинисати потребан број инспектора, набавку опреме и опремање инспекција (нове моделе набавке опреме – аутообила). Навео је почетак рада и коришћења софтвера Е инспектор и почетак рада пилот инспекција. Навео је да се преко 60% закона проверава од стране инспектора на локалном нивоу, а да МДУЛС планира да спроведе детаљну анализу рада, капацитета и потреба инспекција на локалном нивоу, до краја године.

Јединица за подршку ће спровести промоцију професије инспектора у сарадњи са колегама из УГ Мрежа инспектора.

Обуке су веома значајне и биће припремљен и програм обуке за преко 2.000 инспектора годишње у сарадњи са Националном академијом.

У самом ЗоИН-у је наведено да је инспектор службено лице које ужива кривично правну заштиту, у Кривичном закону је прецизирано кривично дело напад на службено лице, спречавање службеног лица, учествовање у групи која спречава службено лице. Примена закона је проблем, инспектори треба да се едукују како да се закони спроведу у пракси.

-Радиша Ђоровић, Републичка буџетска инспекција – указује на нови институт, принудне наплата преко јавног извршитеља. Нацрт закона предвиђа кад су у питању казне и да се оне могу наплатити. У пракси буџетска инспекција има случајева да јавна предузећа чији је оснивач држава нису уплатила у буџет РС одређена средства, и у тој ситуацији може да се преко јавног извршитеља наплати

само казна, али средства која треба да се уплате у буџет не могу да се наплате. Да ли постоји могућност да се тај део наплати приликом принудне наплате.

Одговор дао Милан Стефановић, наводећи да је то регулисано Законом о буџетском систему, јер је он на посебан начин уредио принудну наплату. Ту сад недостаје могућност инспектора да иницира принудну наплату, али то може да уради министар и/или градоначелник. Али пошто овде говоримо о директним и/или индиректним корисницима, то могу да иницирају министар и/или градоначелник. У ситуацијама кад је држава само оснивач јавног предузећа које је профитабилно, оно не ради преко трезора и не добија средства државе, у том случају се наплата врши преко суда или јавног извршитеља.

Буџетска инспекција има програм рада и мало се разликује од осталих планова рада инспекција. Кад ураде програм / план рада потребно је анонимизовати списак субјеката који ће бити контролисани.

- **Весна Ристић, Сектор тржишне инспекције, Министарство трговине, туризма и телекомуникација** истиче аналитичку функцију инспекција – анализа ризика, процена ризика, аналитика мишљења на законе, преставке, извештаји за скупштину, за владу, за Координациону комисију, за МДУЛС, итд. Важно је поново истаћи да инспекције раде и у канцеларији и на терену.

Што се тиче казних одредби, највиши износ забрањене казне кад се не покреће захтев за покретање прекршајног поступка, преко 200.000 динара. Ово тржишна инспекција неће примењивати, јер њихови секторски закони ово не предвиђају. Нису ни раније предвиђали износ од 100.000 динара.

О притужбама на рад инспектора, истиче да свака инспекција има те податке, не износећи да ли су основане или не.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је врло одговорно приступило разматрању достављених примедба, предлога и сугестија учесника у јавној расправи.

Одређени број конкретних примедби, предлога и сугестија Министарство није прихватило и то из разлога што нису у духу концепта на којем се закон заснива, или због тога што у значајној мери одударају од системских решења других закона.